IL MONTANARO d'Italia
rivista dell'unione nazionale comuni comunità ed enti montani

Rapporto CENSIS 1981
sulla situazione sociale del paese
Autonomie locali

1. LA CRESCITA DELLO STATO DELLE AUTONOMIE

Numerosi elementi hanno contribuito nel corso del 1981 a dare rilevanza e attenzione politica e di opinione pubblica alle autonomie regionali e locali ormai entrate nella nuova legislatura dopo le elezioni amministrative del 1980 e 1981. Problemi e questioni di varia natura, tutti però determinati dal crescente intreccio di responsabilità fra i diversi soggetti istituzionali del Paese a livello centrale, regionale e locale. In questa prospettiva si consideri:

— la grande « attenzione politica » che i governi regionali, provinciali e comunali hanno avuto per la formazione delle nuove « Giunte » e la ripartizione degli incarichi istituzionali: nel complesso non si può non riconoscere come le scelte operate siano state prevalentemente influenzate da una logica di « contrappesi » e di « patteggiamenti romani » che è passata sopra agli specifici problemi amministrativi e/o alle stesse esigenze delle diverse società locali. Il tema delle « Giunte » è stato per alcuni mesi al centro del dibattito politico (e in alcuni casi probabilmente lo sarà ancora) ed è stato affrontato dalle forze politiche con l'atteggiamento di una grande partita a scacchi a carattere nazionale, tutta « verticalizzata » fra pochi giocatori esperti orientati a considerare il peso di ciascuna casella in rapporto agli equilibri in movimento sulla scacchiera del Paese;

— la stessa grande « attenzione sul piano della politica economica », determinata oltreché dalla severità della linea politica del Tesoro e della Ragioneria, anche dalla oggettiva necessità di contenimento del deficit pubblico e dalla accesa conflittualità politica che si è prodotta sulle diverse proposte via via presentate: basterà ricordare le difficoltà che ha incontrato l'approvazione del « consueto » provvedimento annuale per la finanza locale, avvenuta soltanto il 23 aprile scorso, sul filo di lana della ennesima scadenza del decreto governativo, e comunque in grave ritardo per la predisposizione e l'adozione di tutti i bilanci locali per l'anno in corso; ma si pensi anche alle polemiche fra il Tesoro e le Regioni in seguito al « decreto Andreatta » sul rientro in tesoreria centrale delle eccedenze di liquidità depositate presso le aziende di credito; così come vanno considerati in questo quadro i « tagli » alle entrate regionali e locali proposti dal Governo nella legge finanziaria per il 1982 e i problemi derivanti dalla scadenza a fine anno della legge di finanza regionale;

— la « grande attenzione nel campo della politica sociale » la cui responsabilità è ormai concentrata ampiamente nelle autonomie locali: si pensi agli ostacoli e ai problemi crescenti che stanno incontrando l'attuazione della riforma sanitaria e del piano per l'edilizia residenziale; ma si pensi anche alle questioni delle politiche socio-assistenziali e dei servizi sociali (mancanza della legge-quadro nazionale, sentenza della Corte Costituzionale sulle IPAB, ecc.). Accanto ai crescenti problemi di crisi delle politiche di *welfare* si constata però un sempre maggiore impegno dei governi locali sul versante socio-culturale e di animazione locale, oltreché di approfondimento dei nuovi bisogni delle comunità locali;

— la « grande attenzione focalizzata sulle autonomie locali » per le risoluzioni di alcuni nodi strategici dello sviluppo nazionale: basti pensare, ad esempio, a quanto previsto nelle proposte di legge di riforma dell'intervento pubblico nel Mezzogiorno, che prevedono un ruolo sempre più consistente dei poteri locali nella definizione e gestione dei progetti e degli interventi; oppure ai problemi di politica energetica e alle incertezze di molte Regioni sulla localizzazione di nuovi impianti nucleari;

— alla « grande e contraddittoria attenzione alle riforme istituzionali », sulle quali imperversa un dibattito politico tutto proteso a definire nuovi meccanismi e procedure per un più idoneo funzionamento delle « grandi » istituzioni (Parlamento, Presidenza del Consiglio, sistema elettorale, Potere giudiziario, ecc.), tuttavia più tiepido nel sollecitare la definizione di riforme non meno importanti nel campo della Pubblica amministrazione e dell'ordinamento delle autonomie locali;

— alla « grande attenzione nella società civile » che molti governi locali hanno saputo conquistarsi nell'occasione del terremoto che ha colpito il Mezzogiorno nello scorso novembre: se è vero infatti che la « macchina dello Stato cen-

trale ha funzionato con incredibile lentezza» è altrettanto vero che Regioni, Comuni e Province — attraverso una rete di gemellaggi e di rapporti tutti orizzontali — hanno saputo dar vita in poche settimane ad una trama di solidarietà civile fra le diverse comunità locali che mai si era verificata in precedenza.

Come si può osservare tutte queste «grandi attenzioni» al sistema delle autonomie locali costituiscono pure altrettanti «punti caldi» nella vita del Paese, rispetto ai quali, nonostante «la forza delle cose», vi è ancora insufficiente consapevolezza e grave ritardo culturale fra chi ha le responsabilità più elevate.

Pur tuttavia la vitalità e il protagonismo dei governi locali, pure in un panorama incerto e composito come è da tempo quello italiano, è indiscutibilmente in progresso: ne sono esempi evidenti il funzionamento costante della Conferenza dei Presidenti delle Regioni costituitasi «spontaneamente» per dare voce più «ferma e precisa» agli esecutivi regionali ed anche la capacità di proposta e di mobilitazione dei diversi organismi associativi unitari (ANCI, UPI, UNCEM, CISPEL, AICCE) che nel corso degli ultimi mesi hanno saputo dar vita a frequenti sedi e occasioni di riflessione e dibattito su svariati problemi.

Nei paragrafi successivi di questo capitolo del Rapporto si è cercato, come è ormai consuetudine annuale, di dare conto e documentazione di alcuni indicatori strutturali sul funzionamento reale delle autonomie locali. I problemi di organizzazione amministrativa, del personale, della spesa sono perciò stati affrontati con un notevole sforzo di reperimento di informazioni comparabili e di analisi che non hanno riscontro altrove. Il senso perciò di questo lavoro resta quello di offrire strumenti e conoscenze per l'interpretazione dei fenomeni reali e per offrire al dibattito dei diversi operatori spunti ed elementi aggiornati alla stagione in corso.

In conclusione, nel quadro dei problemi indicati, gli amministratori locali sono chiamati a responsabilità sempre più decisive e ad esprimere una complessiva maturità di governo che da sola, al di là delle leggi scritte o non scritte, può far vivere uno Stato delle autonomie.

2. LE REGIONI

2.1. I rapporti fra Stato e Regioni

La questione dei rapporti fra Stato e Regioni si trascina irrisolto fin dalla nascita dell'esperienza regionale. Il decennio regionale infatti è stato ampiamente caratterizzato da una conflittualità fra Stato centrale e governi regionali, tanto spesso amplificata e incomponibile per la mancanza di sedi e strumenti di rapporto e confronto continuativo fra i diversi livelli istituzionali. L'ampliamento crescente della sfera di poteri e competenze attribuite alle Regioni rende conto e documentazione di alcuni indicatori strutturali sul ormai improcrastinabile la soluzione di questo delicato problema.

Anche se già sussistono organismi all'interno dei quali si svolge un dialogo costruttivo fra Stato e Regioni (Commissione interregionale, Commissione parlamentare per le questioni regionali, ecc.) sulla base del principio della compartecipazione di tutti i soggetti del settore pubblico allargato alle scelte di politica economica del Paese, spesso si è avvertita la necessità di un confronto più specifico e continuativo, oltreché di uno strumento capace di rappresentare adeguatamente la volontà delle Regioni.

Gli strumenti istituzionali disponibili non sempre, infatti, rispondono alle reali esigenze di un accordo complessivo e stabile tra gli organi centrali dello Stato ed i governi regionali. In tale prospettiva va visto il disegno di legge governativo, di istituire una Conferenza permanente tra Stato e Presidenti di Regioni e Province autonome.

Prima di considerare i contenuti di tale proposta normativa, va rilevato che essa tende a «istituzionalizzare» quanto autonomamente avviato dalle Regioni, prima attraverso incontri informali che risalgono all'ottobre e al novembre 1980 e poi attraverso la formalizzazione, avvenuta nella riunione del 15 e 16 gennaio 1981, di una Conferenza dei Presidenti delle Regioni avente lo scopo di esaminare i vari problemi d'interesse regionale al fine di rappresentare agli interlocutori governativi richieste o proposte concordate. Tale organismo si è riunito con frequenza mensile (la carica di Presidente della Conferenza si rinnova ogni tre mesi e viene attribuita seguendo l'ordine alfabetico successivo alla Regione sorteggiata per la prima carica) per concordare, tra l'altro, le linee di comportamento da assumere in rapporto ai tagli sulla spesa pubblica proposti dal Governo e per affrontare i problemi inerenti le linee di impostazione del bilancio dello Stato per il 1982, il contenimento del disavanzo pubblico e dei trasferimenti alle Regioni, ecc.

Il disegno di legge cosiddetto Aniasi, preparato dalla Commissione Bassanini, vuole rendere formale tale organismo in modo che possa sostituire tutte le altre sedi di confronto. Gli obbiettivi che si intende realizzare possono essere così sintetizzati:

a) costituire un mezo per far partecipare le Regioni alla discussione sugli indirizzi principali della politica governativa nelle materie di loro interesse;

b) sviluppare la consultazione sugli indirizzi generali relativi alla politica istituzionale dello Stato e delle Regioni, con riferimento alle esigenze delle autonomie regionali ed al coordinamento dell'esercizio delle funzioni statali e regionali;

c) compiere periodicamente un'analisi dei risultati dell'esercizio delle funzioni governative di indirizzo e coordinamento e valutare preventivamente il contenuto dei singoli provvedimenti. A tal fine saranno sottoposti alla Conferenza gli schemi degli atti contenenti direttive alle Regioni e, se il Governo riterrà di agire diversamente dagli orientamenti della Conferenza, gli atti, anche se di spettanza dei singoli Ministri, dovranno necessariamente essere adottati previa delibera del Consiglio dei Ministri;

d) far partecipare le Regioni alla elaborazione dei criteri per la distribuzione delle risorse nell'ambito nazionale facendo emergere la capacità di utilizzazione delle risorse stesse nell'ambito delle singole Regioni;

e) sviluppare la consultazione sui problemi di carattere comunitario per la formazione del «punto di vista nazionale» e le verifiche sulla efficienza delle procedure;

f) esprimere parere sugli schemi dei bilanci annuale e pluriennale dello Stato e sullo schema di legge finanziaria.

La Conferenza Permanente dovrebbe essere costituita nell'ambito della Presidenza del Consiglio dei Ministri con strutture articolate in un organo collegiale presieduto dal Presidente del Consiglio a cui partecipano il Ministro per gli Affari regionali, i Presidenti delle Regioni e delle Province

autonome, ed in uffici costituiti utilizzando, secondo le nuove esigenze, gli strumenti attualmente disponibili. Nel formulare il disegno di legge, data la molteplicità degli interessi coinvolti, è stato ritenuto necessario assorbire nella Conferenza i poteri delle Commissioni interregionali sopprimendo quindi quelle previste dall'art. 9 della legge 27 febbraio 1967 n. 48 e dall'art 13 della legge 16 maggio 1970 n. 281. Sono altresì considerati aspetti relativi alla necessità di rivedere precedenti statuizioni normative per il necessario coordinamento con la nuova struttura.

A parte comunque quello che sarà il risultato finale della proposta deve considerarsi che le Regioni, se pur disponibili, in linea di massima, alla istituzionalizzazione di tale organismo, non sembrano concordare nelle strutture di supporto che si vorrebbero istituire (segretariato generale, ecc.) e sulla partecipazione fissa di alcuni Ministri. A tale scopo le Regioni hanno costituito una propria autonoma struttura di supporto alla Conferenza esistente per studi e documentazione, cui partecipano tutte le Regioni e per il quale è previsto un organico molto ridotto.

2.2. Le strutture amministrative e il personale

Si è più volte sostenuto nelle pagine di questo rapporto che l'avvio ed il consolidamento dell'esperienza delle Regioni, quali enti di programmazione, legislazione e coordinamento, è stato e rimane fortemente condizionato dalla situazione amministrativa e del personale. Più in particolare si è constatato:

— che l'ipertrofia degli apparati regionali ripropone sovente l'immagine di un centralismo regionale « di stampo romano » con un riprodursi in periferia di una mentalità burocratico-procedurale che rallenta vistosamente una piena attuazione del ruolo e della funzione regionale;

— che lo stesso *gigantismo* delle amministrazioni centrali rivela che con fatica si accetta il principio della delega ai Comuni e agli enti subregionali, e che anche questo è un sicuro indizio del prevalere di una mentalità accentratrice e di gestione diretta rispetto al ruolo fondamentale di programmazione.

Tali constatazioni trovano nuova conferma, oltre che nella quantità del personale dipendente dalle Regioni (tab. 1), nella stessa variazione di questo numero nell'ultimo quinquennio (tab. 2). Tra il 1976 ed il 1981 nelle sole Regioni a Statuto ordinario sono stati immessi quasi 20.000 nuovi dipendenti, con un incremento percentuale vicino al 76%.

Il quinquennio esaminato ha senza dubbio segnato un consolidamento e un ampliamento delle funzioni delle Regioni anche se questo processo non ha avuto ovunque la medesima celerità: una situazione di grande dinamismo si riscontra in Puglia, che insieme alla Lombardia ed al Piemonte, ha più che raddoppiato il proprio personale; ma una crescita consistente si verifica anche in Toscana, in Umbria e in Abruzzo.

Nelle rimanenti Regioni la ricomposizione dell'organico procede più lentamente.

Al consolidamento si è anche accompagnata una tendenza a riequilibrare macroscopiche differenze esistenti nel 1976 tra Regione e Regione (tab. 3).

L'esame del rapporto tra quantità del personale e popolazione residente evidenzia infatti che, in generale, gli incrementi registrati a fine periodo sono stati più consistenti proprio in quelle realtà regionali dove nel 1976 il rapporto era più sfavorevole.

Tab. 1. - Personale delle Regioni classificato secondo la tipologia di rapporto (a)

Tipologia di rapporto / *Regione*	*Di ruolo*	*A disposizione*	*Addetti alla formazione*	*Occupazione giovanile*	*Totale*
a) *Regioni a Statuto ordinario*					
Liguria	1.235	111	—	127	1.473
Lombardia	3.113	968	646	281	5.008
Lazio	3.190	740	—	30	3.960
Piemonte	2.600	534	—	470	3.604
Emilia Romagna	2.055	1.090	—	330	3.475
Veneto	1.883	925	—	253	3.061
Toscana	2.869	1.253	—	425	4.547
Marche	1.698	339	—	27	2.064
Umbria	770	509	—	363	1.642
Campania	2.976	1.209	—	682	4.867
Abruzzo	1.070	307	213	750	2.340
Basilicata	978	206	—	38	1.222
Molise	512	72	—	234	818
Calabria	1.637	1.216	—	—	2.853
Puglia	2.105	764	—	2.471	5.340
Totale	28.691	10.243	859	6.481	46.274
b) *Regioni a Statuto speciale*					
Sicilia	7.282	2.899	—	—	10.181
Sardegna	2.070	440	—	770	3.280
Friuli-Venezia Giulia	2.308	515	—	97	2.920
Valle d'Aosta	2.574 (b)	693 (b)	5	17	3.289
Trentino-Alto Adige	545	33	—	—	578
Trento	3.695 (b)	66 (b)	—	—	3.761
Bolzano	4.217 (b)	1.157 (b)	—	—	5.374
Totale generale	51.382	16.046	864	7.365	75.657

(a) Dati riferiti alla situazione nel mese di aprile del 1981.
(b) Compreso il personale insegnante nella scuola, il personale del Corpo Forestale, ecc.
Fonte: Elaborazione CENSIS su dati delle Regioni.

Tab. 2. - Variazioni del personale delle Regioni a Statuto ordinario nel periodo 1976-1981

Regioni	*Valore assoluto*	*Valore %*
Liguria	+ 392	+ 36,3
Lombardia	+ 3.034	+ 153,7
Lazio	+ 909	+ 29,8
Piemonte	+ 2.171	+ 151,5
Emilia-Romagna	+ 1.493	+ 75,3
Veneto	+ 1.221	+ 66,4
Toscana	+ 2.072	+ 83,7
Marche	+ 468	+ 29,3
Umbria	+ 733	+ 80,6
Campania	+ 1.863	+ 62,0
Abruzzo	+ 1.124	+ 92,4
Basilicata	+ 274	+ 28,9
Molise	+ 336	+ 69,7
Calabria	+ 923	+ 47,8
Puglia	+ 3.397	+ 174,8
Totale	+ 19.960	+ 75,8

Fonte: Elaborazione CENSIS su dati delle Regioni.

Tab. 3. - Rapporto esistente tra personale dipendente dalle Regioni e popolazione residente nel 1976 e nel 1981

Regioni	*1976*	*1981*	*Variazione percentuale*
Liguria	1.720	1.246	— 27,6
Lombardia	4.514	1.786	— 60,4
Lazio	1.424	1.285	— 9,8
Piemonte	3.169	1.254	— 60,4
Emilia-Romagna	1.996	1.141	— 42,8
Veneto	2.348	1.425	— 39,3
Toscana	1.449	792	— 45,3
Marche	880	688	— 21,8
Umbria	883	494	— 44,1
Campania	1.791	1.067	— 40,4
Abruzzo	1.010	532	— 47,3
Basilicata	653	506	— 22,5
Molise	688	409	— 40,6
Calabria	1.066	732	— 31,3
Puglia	1.984	738	— 62,8
Totale	1.705	1.043	— 38,8

Fonte: Elaborazione CENSIS su dati delle Regioni.

La tab. 3 permette però anche un'ulteriore osservazione. Rispetto alle regioni del Nord Italia, quelle del Centro-Sud presentano rapporti di gran lunga più consistenti. Ciò non può essere certo considerato un indicatore di maggior efficienza, ma, al contrario, un amplificarsi degli aspetti negativi già ricordati all'inizio, unito al perpetuarsi di una tendenza alla creazione di posti di lavoro pletorici, specie nelle amministrazioni meridionali.

La rigidità della struttura è complessivamente accentuata dalla « inamovibilità » della maggior parte del personale. Infatti circa il 68% dei dipendenti delle Regioni è di ruolo (tab. 4); il peso di questa componente fa sì che l'insieme sia scarsamente permeabile a progetti di ridimensionamento e riorganizzazione su criteri diversi da quelli vigenti.

L'inserimento di professionalità nuove poteva essere tentato attraverso una corretta interpretazione e gestione della L. n. 285 del 1977, ma solo alcune Regioni vi hanno fatto ricorso in modo sensibile (tab. 4): il Piemonte, l'Umbria, la Campania, l'Abruzzo e soprattutto la Puglia. La stessa natura del contratto però non è tale da permettere l'inserimento di questi giovani in posizioni realmente « incisive » e suscettibili di diventare occasioni di modificazione sostanziale all'interno della struttura.

Per alcune Regioni è possibile effettuare un'analisi più profonda sul piano qualitativo (tab. 5).

Se si considera infatti il personale secondo la sua classificazione funzionale è evidente il peso dei livelli intermedi; rispetto al 1976 però è palese in quasi tutte le Regioni prese in esame un aumento talora consistente di personale addetto a funzioni di coordinamento e di direzione (tab. 6). Ciò può significare che nel quinquennio 1976-1981 si è anche proceduto ad un seppure parziale reimpasto della struttura per adeguarla alle nuove funzioni che è chiamata ad assumere, anche se in molti casi l'aumento dei quadri dirigenti non ha significato l'acquisizione di maggior capacità di coordinamento e direzione da parte dell'alta amministrazione regionale, quanto piuttosto *lo svuotamento* della funzione dirigenziale eccessivamente parcellizzata per aderire a sollecitazioni diverse.

Tab. 4.

Percentuali del personale di ruolo sul totale

Regioni	%
a) *Regioni a Statuto ordinario*	
Liguria	83,8
Lombardia	62,2
Lazio	80,6
Piemonte	72,1
Emilia-Romagna	59,1
Veneto	61,5
Toscana	63,1
Marche	82,3
Umbria	46,9
Campania	61,1
Abruzzo	45,7
Basilicata	80,0
Molise	62,6
Calabria	57,4
Puglia	39,4
Totale	62,0
b) *Regioni a Statuto speciale*	
Sicilia	71,5
Sardegna	63,1
Friuli-Venezia Giulia	79,0
Valle d'Aosta	78,3
Trentino-Alto Adige	94,3
Trento	98,2
Bolzano	78,5
Totale generale	67,9

Percentuale del personale assunto secondo la legge 285 del 1977 sull'occupazione giovanile

Regioni	%
a) *Regioni a Statuto ordinario*	
Liguria	8,6
Lombardia	5,6
Lazio	7,5
Piemonte	13,0
Emilia-Romagna	9,5
Veneto	8,3
Toscana	9,3
Marche	1,3
Umbria	22,1
Campania	14,0
Abruzzo	32,1
Basilicata	3,1
Molise	28,6
Calabria	—
Puglia	46,3
Totale	14,0
b) *Regioni a Statuto speciale*	
Sicilia	—
Sardegna	23,5
Friuli-Venezia Giulia	3,3
Valle d'Aosta	0,5
Trentino-Alto Adige	—
Trento	—
Bolzano	—
Totale generale	9,7

Fonte: Elaborazione CENSIS su dati delle Regioni.

Tab. 5. - Qualifiche di inquadramento del personale di alcune Regioni a Statuto Ordinario - 1981 (valori percentuali)

Regione	*Dipendenti in totale*	*Livelli di inquadramento per qualifica*								
		1°	*2°*	*3°*	*4°*	*5°*	*6°*	*7°*	*8°*	*9°*
Liguria	100,0	—	5,7	4,4	24,8	29,9	8,6	17,3	9,3	—
Lombardia	100,0	—	2,3	11,0	14,5	34,3	19,0	9,9	8,9	—
Lazio	100,0	—	3,0	14,8	13,0	30,1	22,6	11,0	5,5	—
Emilia-Rom.	100,0	—	1,6	6,6	23,2	32,6	8,1	17,5	10,5	—
Veneto	100,0	1,0	7,0	24,3	18,3	27,0	14,1	6,5	1,8	—
Umbria	100,0	—	5,6	0,4	26,8	20,6	8,9	22,3	15,5	—

Fonte: Elaborazione CENSIS su dati delle Regioni.

Sempre restando in tema di Regione come ente di programmazione, è interessante notare come a seguito della Legge 382 e del successivo D.P.R. 616 si sia fatta più attenta e pressante l'attenzione nei confronti della possibilità di costituire un sistema informatico regionale che soddisfasse la crescente domanda di informazioni da parte delle Regioni stesse e delle autonomie locali.

Nella realtà dei fatti, nonostante il concetto di « conoscere per programmare » sia oramai largamente diffuso tra

Tab. 6. - Confronto 1976-1981 riguardante la struttura del personale di alcune Regioni a Statuto Ordinario (valori percentuali)

Regioni	*Anni*	*Livelli di inquadramento*			
		1º - 3º	*4º - 6º*	*7º - 8º*	*Totale*
Liguria	1976	11,5	79,6	8,9	100,0
	1981	10,1	63,3	26,6	100,0
Lombardia	1976	9,7	64,3	26,0	100,0
	1981	13,3	67,8	18,8	100,0
Lazio	1976	8,5	91,5	—	100,0
	1981	17,8	65,7	16,5	100,0
Emilia-Romagna	1976	34,3	59,4	6,3	100,0
	1981	8,2	63,9	28,0	100,0
Veneto	1976	32,9	58,8	8,3	100,0
	1981	32,3	59,0	8,7	100,0
Umbria	1976	42,6	57,4	—	100,0
	1981	6,0	56,3	37,8	100,0

Fonte: Elaborazione CENSIS su dati delle Regioni.

gli amministratori regionali, l'analisi dei « contenuti » dei sistemi informativi regionali ha messo in luce, per contro, le seguenti priorità:

— servizi a carattere interno (gestione della contabilità, degli stipendi, ecc.);

— servizi alla popolazione (servizi demografici, di anagrafe, scheda nosologica, ecc.);

— servizi statistico informativi, le cui applicazioni, ancora in numero assai limitato, riguardano per lo più la costituzione di banche dati di tipo socio-economico o la raccolta di deliberazioni e provvedimenti legislativi, mentre carattere assolutamente sporadico hanno fini conoscitivi, di studio, controllo e verifica dell'attività programmatica e delle iniziative politiche.

Ma la distorsione più evidente del concetto sopra nominato, diretta conseguenza di quanto appena osservato, è stato il netto sottodimensionamento degli apparati statistici ed il relativamente maggior sviluppo dell'informatica (tabella 7), la quale, senza un adeguato supporto statistico diventa di scarso aiuto ad una attività programmatoria.

2.3. Il regime della finanza regionale

Nodo centrale per l'interpretazione del ruolo svolto dalle Regioni nella programmazione e nel coordinamento dello sviluppo locale è la struttura e la composizione del bilancio. Già nel rapporto dello scorso anno si poneva l'accento sulla estrema rigidità dei bialnci regionali nei quali la spesa risulta fortemente precondizionata da un intreccio legislativo di produzione centrale carente sotto il profilo della programmazione ed eccessivamente frantumato.

Tanto più importante è considerare gli aspetti finanziari della vita regionale in quanto sono in atto manovre volte a limitare le dinamiche di crescita delle assegnazioni statali, manovre che operano attraverso veri e propri tagli tanto sul « fondo comune » quanto sul « fondo di sviluppo » per il 1981. Non conta che nel corso del presente anno ben due decreti-legge governativi emanati a tale scopo siano decaduti (D.L. n. 246/1981 e n. 401/1981) perché un terzo decreto-legge (D.L. n. 539/1981) sostanzialmente identico al secondo sta seguendo l'iter parlamentare al fine di diventare concretamente operativo.

I problemi più consistenti riguardano il fondo comune, in quanto per il fondo di sviluppo nei bilanci regionali compaiono quote presuntive quasi coincidenti con l'ammontare reale loro spettante dopo i tagli. Per quanto riguarda il fondo comune i provvedimenti interessano le sole Regioni a statuto ordinario in quanto quelle a statuto speciale vengono finanziate dallo Stato per la parte corrente in modo autonomo.

Tab. 7. - Principali caratteri del sistema informativo statistico e dell'attività informatica nelle Regioni

Caratteri	*Sistema Informatico Statistico*						*Attività informatica*			
	Presenza di «strutture» E.S. e S.I.	*Natura giuridica*	*Personale statistico*	*Attività rilevazioni origin.*	*Attività rielaborazione*	*Osservatori*	*Utilizzo diretto elabor.*	*Terminali*	*Personale interno*	*Utilizzo Enti dipen. o colleg.*
Piemonte	S.I.	Consorzio	n.r.	NO	SI	SI	SI	10	11	SI
Val d'Aosta	E.S.	Uf. int.	10	NO	SI	NO	SI	20	11	NO
Lombardia	E.S. S.I.	Uf. int. e Agenzia	9	SI	SI	SI	SI	5	13	SI
Trentino-Alto Adige	E.S.	Uf. int.	2	NO	SI	NO	SI	2	4	NO
Veneto	E.S.	Uf. int.	10	NO	SI	SI	SI	n.r.	20	SI
Friuli-Venezia Giulia	E.S. S.I.	SPA pubbl.	5	SI	SI	SI	SI	120	70	—
Liguria	S.I.	Uf. int.	n.r.	NO	NO	SI	SI	5	4	—
Emilia-Romagna	S.I.	Azienda r.	n.r.	SI	SI	SI	SI	25	37	NO
Toscana	S.I.	Uf. int.	11	SI	SI	SI	SI	39	26	NO
Umbria	S.I.	Assoc. enti pubblici	2	NO	SI	SI	SI	n.r.	n.r.	SI
Lazio	S.I.	Uf. int.	1	SI	SI	SI	SI	20	10	NO
Campania	non presen.	—	—	—	n.r.	NO	SI	n.r.	30	SI
Puglia	non presen.	—	—	—	n.r.	SI	SI	n.r.	n.r.	SI
Basilicata	E.S. S.I.	Uf. int.	0,20	NO	NO	NO	SI	200	59	NO
Sardegna	E.S.	Uf. int.	1	SI	NO	NO	SI	110	119	NO

E.S. = Esclusivamente statistiche.
S.I. = Statistico informatiche.
Fonte: Indagine IRER.

Ciò che più importa ricordare al di là di questi provvedimenti, che vanno inquadrati in una più vasta strategia di lotta all'inflazione, è che il 31-12-1981 scade la L. n. 356/1976 sulla finanza regionale, che stabilisce i criteri di incremento annuale dei fondi trasferiti alle Regioni.

Appare evidente come a tale fatto sia collegata la necessità di predisporre una nuova fonte normativa di riferimento. Naturalmente la nuova legge potrà essere formulata soltanto sulla base dell'esperienza decennale di rapporti finanziari fra Stato e Regioni, che potrebbe consentire di impostare un impianto normatico che si presenti come qualcosa di durevole nel tempo e che realizzi quindi una definizione « a regime » dei rapporti finanziari tra lo Stato e le Regioni.

In altre parole la nuova normativa potrebbe non solo succedere in via di necessità alla legge 356/1976 ma, in sostanza, sostituire la stessa legge n. 281 del 1970, come legge-quadro regolante i rapporti finanziari tra Stato e Regioni, pur se attraverso contenuti che siano correlati a meccanismi non rigidi e intoccabili.

Si tratta cioè di verificare la rispondenza dei meccanismi regolatori dei trasferimenti alle Regioni e di ogni altro aspetto di carattere quantitativo, tanto all'andamento dei fenomeni finanziari che alle esigenze del governo e della finanza pubblica nel suo complesso, così che non siano necessari, in futuro, interventi legislativi *ad hoc*, ma si disponga di opportuni strumenti di verifica e di aggiustamento.

Va peraltro sottolineato che il compito non è facile in quanto il rinnovo della menzionata legge 356/1976 viene a cadere in un momento economico particolare in cui le esigenze di contenimento della spesa pubblica si intrecciano con l'esigenza di garantire una liquidità reale sufficiente ad un minimo di sviluppo degli investimenti. La legge che scade il 31 dicembre 1981 fu caratterizzata dall'esigenza di garantire alle Regioni l'efficienza della propria azione in vista dell'assetto istituzionale definitivo delineato dalla legge 382 del 1975 nonché di recuperare ad esse una potenzialità finanziaria che si era andata perdendo in ragione della scarsa dinamicità delle due principali fonti di finanziamento: il fondo comune e il fondo di sviluppo.

La nuova legge dovrà rispondere ad una necessità più generale di garantire una evoluzione quantitativa e qualitativa della finanza regionale che sia sempre più coerente con le linee di politica economica nazionale, siano esse, come oggi, tese al contenimento e alla qualificazione della spesa pubblica per una seria lotta antinflazionistica, che volte ad incentivazioni degli investimenti per uno sviluppo crescente e costante.

In tale prospettiva, per verificare quanto emerso a livello regionale sulle esigenze di contenuto del nuovo assetto finanziario delle Regioni, altri documenti sono stati redatti nell'ambito della Commissione Bassanini e della Commissione istituita presso il Ministero del Tesoro. Le considerazioni e valutazioni contenute in tali studi dovrebbero essere discusse e coordinate quanto prima all'interno della predetta Commissione Bassanini al fine di comporre un documento finale.

Per il momento dagli estratti dei vari studi disponibili si può verificare come siano stati considerati molteplici aspetti e teorizzate soluzioni che necessitano appunto di un momento di riflessione e verifica per l'esposizione degli indirizzi validi di operatività reale. I due aspetti fondamentali da considerare riguardano infatti: *a*) in primo luogo la necessità di adottare provvedimenti urgenti che coprano il breve periodo, vista la difficoltà di realizzare un testo definitivo della nuova legge finanziaria dello Stato entro i termini di scadenza della legge 356, affinché le Regioni possano delineare, con margini di certezza, i propri bilanci per l'anno 1982 (in tal senso è stato provveduto nel disegno di legge finanziaria dello Stato presentato al Parlamento dal Governo il 30 settembre 1981); *b*) in secondo luogo la necessità di realizzare quanto prima (quindi con effetto a lungo termine) un disegno di legge organico per la finanza regionale tenendo presenti i seguenti punti fondamentali:

1) se sia o meno opportuno ampliare gli spazi dell'autonomia impositiva anche se al momento tale possibilità non trova basi concrete di attuazione se non con riferimenti ai modesti aggiustamenti teorizzati dal Ministero delle Finanze. Quindi in un certo senso la necessità di riflettere un momento, visto che la finanza regionale sarà sempre, in via principale, una finanza derivata, se non sia necessario collegarla a quella locale nell'ambito dei suggerimenti che il Parlamento accoglierà, sia considerando lo specifico momento economico di riferimento sia in relazione alla volontà politica di restituire o ampliare l'area impositiva degli altri livelli di governo (locale e regionale);

2) se e come deve essere attuato il collegamento delle entrate regionali ad uno o più tributi di ampio gettito o con gettito ad andamento calmo ma sicuro in modo da evitare impennate che creino uno sganciamento da quell'equilibrio di correlazione automatica con l'andamento della politica economica del paese, che deve rappresentare lo scopo primo di una nuova legge finanziaria regionale aderente alla realtà operativa;

3) come va definita la questione dell'ILOR, sulla base anche delle proposte del Ministero delle Finanze che le Regioni sembrano accettare, basandosi sull'attribuzione ad esse di una percentuale opportunamente graduata del gettito;

4) se siano da teorizzare incrementi alle entrate regionali correlati ad indici di facile e tempestiva applicazione che pertanto assicurino una notazione globale immediata anche se potrebbero richiedere, se non opportunamente scelti o ponderati, interventi aggiuntivi per ripristinare correlazioni non assicurate (si pensi al PIL che può avere, come si sta verificando, un andamento di crescita di gran lunga superiore a quanto la dinamica del momento economico emergente può concretamente assicurare come indice di riferimento nel calcolo dei trasferimenti);

5) se eliminare o ridurre i vincoli di destinazione delle somme trasferite, unificando di conseguenza nell'ambito del fondo comune e di quello di sviluppo altri particolari canali di finanziamento specifico;

6) quali criteri adottare per la ripartizione delle somme da assegnare alle Regioni e se sia più opportuno codificarli nella legge attraverso soluzioni che garantiscano il rispetto di alcuni fattori di riferimento locale non trascurabili. Su tale aspetto specifico circolano infatti esercitazioni che pongono in evidenza le variazioni che intervengono, a seconda del fattore di base preso come principale riferimento, in rapporto agli altri nei valori previsti. Cioè, prendendo come base l'ammontare ad esempio del fondo comune complessivo 1980 risultante dalla somma del fondo « puro » o di base integrato delle somme ivi confluenti ex DPR 616/1977 e delle assegnazioni settoriali (ONMI, enti inutili, consultori familiari, ecc.), escluse le opere universitarie, ed operando su di esso, sono state ipotizzate diverse combinazioni di quattro elementi soltanto: popolazione, superficie, numero delle regioni, ricchezza delle regioni (reciproco);

7) come attuare il necessario coordinamento dei piani e programmi di sviluppo regionali con quelli statali di settore che necessariamente continueranno a sopravvivere e a rendersi necessari finché non sarà approvato il piano nazionale

e che comunque, anche in presenza di quest'ultimo, spesso sono necessari per esigenze specifiche non dilazionabili e contingenti di un settore;

8) come attuare un sistema di finanziamento collegato alla misurazione in termini di efficienza dei risultati degli impieghi, in modo che ciò possa influire, almeno in termini di cassa, sul finanziamento degli esercizi successivi;

9) come attuare una separazione, ove necessaria, tra i finanziamenti alle Regioni ordinarie e quelli alle Regioni speciali, senza venir meno all'intento di teorizzare un quadro unico e validamente operativo della finanza regionale.

Va peraltro considerato che, a parte una certa coincidenza di opinioni per quanto attiene all'aspetto dell'autonomia impositiva, nel senso di eventuali piccole modifiche ILOR, le maggiori divergenze si appuntano sulla finanza derivata sicché da esse possono trarsi, sulla base sempre degli studi effettuati finora, due ipotesi di soluzione: una più tradizionale e vicina ai meccanismi in vigore, l'altra più innovativa.

Infatti *con la prima soluzione* i due fondi (comune e di sviluppo) continuerebbero ad esistere con rilevanza autonoma specifica e distinta. Il fondo comune oltre ad essere formato dalle sue attuali componenti unificate conterrebbe forse anche una parte da determinarsi dell'attuale fondo di sviluppo, assumendo così la duplice veste di fonte di finanziamento delle funzioni « normali » o correnti e di quelle di « normale sviluppo ». In tal caso il PIL influirebbe sugli incrementi dell'ammontare del fondo ripartibile tra le regioni.

Il fondo di sviluppo, con tale prima soluzione, sarebbe composto con le risorse provenienti dalle varie leggi di settore; il meccanismo di incremento resterebbe ancorato ad appositi interventi dello Stato (legge finanziaria o altro provvedimento) mentre norme specifiche detterebbero il collegamento dell'utilizzo dei fondi alla programmazione nazionale con vincoli di destinazione molto più attenuati. Il fondo naturalmente interesserebbe tutte le regioni sia ordinarie che speciali.

Con la *seconda soluzione* invece i due fondi (comune e di sviluppo) verrebbero unificati sottraendo dal loro ammontare le somme destinate alle regioni a statuto speciale da trasferire separatamente; gli incrementi verrebbero collegati al PIL; i criteri di ripartizione sarebbero stabiliti per legge; i collegamenti con le norme di programmazione risulterebbero stabiliti in modo preciso tanto da poter influire sull'andamento dei flussi finanziari delle Regioni che rallentano gli investimenti. Indubbiamente questa seconda ipotesi appare più consona ad una moderna concezione dell'autonomia nella dipendenza finanziaria ed anche alla realizzazione di una partecipazione reale di tutti i soggetti pubblici alle linee programmatiche e di politica economica del paese con la possibilità di graduare i punti di rallentamento del processo produttivo reale.

2.4. La spesa delle Regioni

Come è noto la maggior parte delle entrate regionali è di provenienza statale: se si considerano infatti le sole entrate correnti la percentuale di quanto viene trasferito dallo Stato alle Regioni è superiore al 95% del totale. Considerando dunque per semplicità le sole risorse finanziarie da trasferimento statale (tab. 8), queste, nel periodo 1977-'80, sono quasi triplicate, raggiungendo nell'ultimo anno la somma complessiva di 27.613 miliardi di lire. Sul totale aumenta costantemente il peso dei trasferimenti di parte corrente, che passano dal 79% del 1977 all'84% del 1980; per converso diminuiscono, sempre in percentuale sul totale, i trasferimenti di parte capitale (dal 21% del 1977 al 16% del 1980) e quindi il peso dei mezzi finanziari destinati ad investimenti.

Gli incrementi più consistenti sono andati, tanto per la parte corrente, quanto per i trasferimenti in conto capitale, al settore socioassistenziale e a quello sanitario. La completa assenza di trasferimenti di parte corrente al settore ambiente e calamità naturali evidenzia l'assenza di strutture consolidate finalizzate alla protezione civile.

Sul fronte della spesa i bilanci consuntivi disponibili più recenti si riferiscono al 1978 e al 1979.

Più che soffermare la nostra attenzione sui valori assoluti (vedi tabb. 9 e 10) che rivelano una diminuzione in termini correnti ed in termini reali della quota di residui, è utile osservare alcuni indicatori che dai bilanci si ricavano.

Se si considerano infatti i pesi percentuali dei pagamenti in conto residui e in conto competenza rispettivamente sui residui accertati all'inizio dell'esercizio e sugli stanziamenti definitivi di competenza si osserva (v. tab. 11):

— che nel complesso, tra il 1978 ed il 1979 si registra un rallentamento, seppur lieve, della capacità di spesa delle regioni, più forte per i pagamenti in conto residui che per quelli in conto competenza;

— che il dato complessivo nasconde comportamenti nettamente differenziati tra Regioni a Statuto ordinario e Regioni a Statuto speciale. Se infatti nelle Regioni a Statuto speciale si registra un netto progresso nella capacità di utilizzo delle somme stanziate, un deciso rallentamento è evidente nei bilanci delle Regioni a Statuto ordinario.

Per quanto si riferisce poi alla destinazione della spesa, di gran lunga prevalente è l'impegno nel settore socio-sanitario, che nel 1979 ha assorbito il 69,2% dell'intera spesa delle Regioni a Statuto ordinario (v. tab. 12).

Per il 1980 ed il 1981 si dispone solamente dei bilanci preventivi che non sono naturalmente raffrontabili con i consuntivi degli anni precedenti (v. tabb. 13 e 14).

Le previsioni di competenza delle Regioni per il 1981 aumentano a circa 49.000 miliardi di lire che, sommati ai quasi 8.000 miliardi di residui presunti provenienti dagli esercizi precedenti, danno un potenziale di spesa pari a circa 57.000 miliardi di lire.

Rispetto al 1980 le previsioni di bilancio di competenza aumentano del 43,9% ed i residui del 75%; complessivamente il potenziale di spesa ha un incremento superiore al 47%. Il forte accumulo di residui previsto è segno che le regioni avvertono forti difficoltà nell'impegnare con rapidità i fondi a disposizione.

Ma anche qui, al di là dei valori assoluti e delle loro variazioni è forse più utile esaminare un indicatore che riveli qualche cosa di più sugli aspetti qualitativi della spesa. In mancanza di altri dati vale la pena di considerare la spesa pro-capite (v. tab. 15). Tra il 1980 ed il 1981 tale valore è cresciuto in tutte le Regioni a Statuto ordinario da un minimo del 16,6% in Campania ad un massimo del 143,3% in Umbria. Nelle Regioni a Statuto speciale tale valore è rimasto pressoché stazionario e ciò significa, per esempio, che in termini reali le Province di Trento e di Bolzano nel 1981 prevedono di spendere per ogni abitante residente meno dell'anno precedente. Le variazioni intercorse nell'anno di riferimento hanno portato ad un riequilibrio tra le diverse aree; comunque se si fa pari a 100 la spesa pro-capite, nel

Tab. 8. - Risorse finanziarie da trasferimento statale (miliardi di lire)

Trasferimenti	*Valori assoluti* 1977	1978	1979	1980	*Incremento % 1977-'80*
A) *Trasferimenti di parte corrente*	7.364,3	10.406,8	15.650,0	23.097,8	+ 213,6
di cui:					
— settore socio-assistenziale	142,8	500,6	492,4	634,0	+ 344,0
— settore sanità	4.567,0	6.555,0	11.648,0	17.994,2	+ 294,0
— settore agricoltura	134,0	135,6	112,8	104,7	— 21,9
— settore ambiente e calamità naturali	—	—	—	—	—
B) *Trasferimenti di parte capitale*	1.932,3	4.096,2	3.707,4	4.515,0	+ 133,7
di cui:					
— settore sanità	16,4	28,2	115,4	446,0	+2.619,5
— settore agricoltura	596,6	1.015,7	927,2	1.557,7	+ 161,1
— settore ambiente e calamità naturali	390,3	1.256,3	847,7	944,0	+ 141,2
TOTALE	9.296,6	14.503,0	19.357,4	27.612,8	+ 197,0

Fonte: Elaborazione CENSIS su dati del Ministero del Tesoro.

Tab. 9. - Bilancio consuntivo delle Regioni per l'anno 1978 (in milioni di lire)

Regioni	*Residui accertati inizio esercizio*	*Stanziamenti definitivi di competenza*	*Pagamenti*		*Impegni nell'esercizio assunti*	*Residui passivi da riportare*	
			In conto residui	*In conto competenza*		*Provenienti esercizi precedenti*	*Formatisi nell'esercizio competen.*
Statuto ordinario							
Abruzzo	175.790	409.847	40.065	203.516	370.394	122.693	166.879
Basilicata	160.009	353.373	64.904	195.833	246.228	58.783	50.394
Calabria	—	—	—	—	—	—	—
Campania	—	—	—	—	—	—	—
Emilia-Romagna	232.769	1.140.631	151.446	890.891	990.778	43.886	99.887
Lazio	273.800	1.377.851	143.011	735.926	1.064.214	78.810	328.288
Liguria	138.665	453.297	68.693	293.902	398.852	49.873	104.951
Lombardia	790.591	1.658.057	441.061	1.138.530	1.436.930	298.399	295.576
Marche	140.125	437.550	61.506	359.596	—	74.550	83.105
Molise	53.828	222.338	17.811	95.105	137.779	13.275	42.674
Piemonte	636.289	930.675	326.572	606.723	—	99.099	217.126
Puglia	743.188	1.605.187	335.398	1.201.549	1.467.453	283.561	265.905
Toscana	166.326	1.092.052	97.803	951.275	1.033.735	53.567	82.459
Umbria	102.827	277.776	43.843	211.389	239.873	20.598	28.484
Veneto	442.168	950.840	147.892	641.576	851.760	235.745	210.184
Totale	3.658.425	10.589.474	1.940.005	7.525.812	8.237.995	1.432.840	1.975.911
Statuto speciale							
Friuli-Venezia Giulia	275.193	1.480.194	109.176	436.958	—	160.680	329.039
Sardegna	—	—	—	—	—	—	—
Sicilia	1.228.045	—	360.786	942.476	2.063.997	867.258	1.121.521
Trentino-Alto Adige	—	—	—	—	—	—	—
Valle d'Aosta	61.255	131.839	36.251	85.799	—	20.488	33.922
Provincia Trento	321.775	397.209	106.801	168.465	—	208.814	195.087
Provincia Bolzano	343.166	459.037	128.279	157.137	—	203.017	226.047
Totale	2.229.433	2.468.279	714.292	1.827.835	2.063.997	1.460.257	3.365.872
Totale generale	5.887.858	13.057.753	2.681.297	9.353.647	10.301.992	2.893.097	5.341.783

Fonte: Elaborazione CENSIS su dati regionali.

Tab. 10. - Bilancio consuntivo delle Regioni per l'anno 1979 (in milioni di lire)

	Residui accertati inizio periodo	*Stanziamenti definitivi di competenza*	*Pagamenti*		*Impegni assunti nell'esercizio*	*Residui passivi da riportare*	
			In conto residui	*In conto competenza*		*Provenienti assunti precedenti*	*Formatisi nell'esercizio provenienza*
Statuto ordinario							
Abruzzo	289.572	612.211	54.414	299.172	557.013	99.394	257.842
Basilicata	109.177	595.565	46.724	325.473	402.552	49.651	77.079
Calabria	—	—	—	—	—	—	—
Campania	—	—	—	—	—	—	—
Emilia-Romagna	143.774	1.718.767	85.934	1.419.599	1.580.368	22.137	160.769
Lazio	409.342	3.008.487	203.925	1.398.892	2.038.605	181.090	639.713
Liguria	154.824	792.142	82.136	525.745	670.336	51.940	144.591
Lombardia	593.975	2.782.260	277.882	1.996.900	2.352.328	188.900	444.415
Marche	157.655	1.069.018	51.901	796.468	—	100.444	153.330
Molise	55.949	341.851	28.317	213.750	282.982	9.763	69.232
Piemonte	316.225	2.256.412	141.940	1.114.885	—	81.945	393.571
Puglia	—	—	—	—	—	—	—
Toscana	136.027	2.340.027	92.416	2.016.303	2.125.584	20.048	109.282
Umbria	49.082	737.979	94.451	536.225	661.938	7.126	125.683
Veneto	445.930	1.905.846	147.614	1.498.330	1.920.173	270.554	421.843
Totale	2.861.532	18.160.571	1.247.654	12.141.771	12.591.879	1.083.084	2.997.349
Statuto speciale							
Friuli-Venezia Giulia	489.719	1.973.370	221.261	670.036	—	258.985	498.778
Sardegna	—	—	—	—	—	—	—
Sicilia	1.640.235	—	679.539	1.675.823	2.215.153	942.696	1.157.329
Trentino-Alto Adige	—	—	—	—	—	—	—
Valle d'Aosta	54.410	185.683	30.441	120.866	—	6.423	41.542
Provincia Trento	403.900	575.000	152.649	225.985	—	79.579	191.204
Provincia Bolzano	429.065	659.425	180.302	263.686	—	231.200	142.564
Totale	3.017.329	3.393.478	1.282.190	2.938.396	2.815.153	1.518.883	2.031.417
Totale generale	5.878.861	21.554.049	2.529.844	15.080.844	15.407.032	2.601.967	3.028.766

1980 le differenze tra le diverse regioni erano comprese tra 84 e 218, nel 1981 tra 49 e 149.

Un luogo comune riferito ai bilanci regionali è che queste Amministrazioni abbiano fatto e facciano frequente ricorso al sistema bancario per ottenere finanziamenti sotto forma di mutui. I dati consuntivi di bilancio per gli anni 1978 e 1979 sembrano smentire in modo netto questa affermazione (v. tabb. 16 e 17); infatti, oltre al fatto che non tutte le Amministrazioni regionali hanno fatto ricorso a questa forma di finanziamento, quelle che invece hanno contratto dei mutui lo hanno fatto per somme non elevate e per di più nella maggior parte dei casi hanno contratto mutui per somme largamente inferiori a quelle previste dal bilancio ed infine hanno usufruito in modo assai modesto delle somme a loro disposizione come risulta dalla consistenza dei residui. Questi fatti danno spazio a due ordini di considerazioni:

— da una parte sulla soglia degli anni '80 le Regioni si presentano con bilanci fortemente gravati da esposizioni verso il sistema del credito, che rimane di conseguenza uno spazio di manovra finanziaria ancora pienamente utilizzabile, in particolare sul fronte degli investimenti produttivi;

— dall'altra il forte divario tra ammontare dei mutui previsti e dei mutui effettivamente stipulati e — ancor più — utilizzati, è segno che anche i progetti che questi dovevano finanziare hanno subito forti rallentamenti ed è quindi un indice ulteriore della difficoltà che gli enti trovano a passare dalla fase di programmazione a quelle di realizzazione dei programmi.

Parlando della spesa regionale, va considerato un ulteriore aspetto della stessa e cioè quello della liquidità reale o meglio della disponibilità di cassa rispetto alle reali attribuzioni. Tale momento assume oggi particolare rilevanza in rapporto alla difficile situazione economica in cui versa il paese se si considera la possibilità di manovra di flussi finanziari attuabile operando attraverso la Tesoreria centrale. È noto infatti come le assegnazioni alle Regioni passino attraverso la tesoreria degli enti pubblici, prevedendo l'obbligo di tenere disponibilità liquide, limitatamente alle assegnazioni, contributi e quanto altro proveniente dal bilancio dello Stato, in conti correnti non vincolati con il Tesoro sui quali il Ministro del Tesoro, sulla base di un preventivo trimestrale di cassa adottato dalla Giunta regionale e sulla base di una dichiarazione sottoscritta dal Presidente della Regione da cui risulti l'ammontare delle disponibilità depositate presso la Tesoreria regionale, dispone l'accreditamento dei fondi alle Regioni stesse. Successivamente, soprattutto con riferimento all'esigenza di contenimento della spesa pubblica, la legge finanziaria dello Stato per il 1981

(n. 1199, art. 40) ha introdotto una disciplina riduttiva delle disponibilità mantenute presso le aziende di credito dagli enti pubblici che abbiano un bilancio di entrata superiore al miliardo.

A tale scopo è stato previsto che le disponibilità sopraddette non possano essere superiori al 12% dell'ammontare delle entrate previste dal bilancio di competenza degli enti medesimi, dovendo le aziende di credito titolari dei servizi di tesoreria regionali o locali versare le somme in eccesso in appositi conti presso la Tesoreria dello Stato sulla base di appositi decreti del Ministro del Tesoro Il primo di tali decreti è stato emanato l'11 aprile 1981 e contiene tutte le condizioni e le modalità di funzionamento dei conti aperti presso le Tesorerie dello Stato degli enti del settore pubblico allargato. Successivamente un altro decreto del Ministro del Tesoro in data 30 luglio 1981 ha variato, in ottemperanza alla possibilità prevista nella legge finanziaria statale al menzionato art. 40, la percentuale delle disponibilità giacenti consentita riducendo al 6% quella a carico di Province, Comuni e relative aziende e lasciando inalterata al 12% quella per gli enti di cui agli articoli 25 e 31 della legge 468/1978 e cioè Enti non economici e Regioni. Tale manovra peraltro non ha dato i frutti sperati soprattutto a livello regionale viste le limitazioni già previste dalla nuova legge di contabilità dello Stato, mentre i più coinvolti restano sul piano pratico i Comuni. Comunque a parte ogni considerazione sulla validità effettiva di tale manovra antinflazionistica, resta sempre il fattore della delicatezza del problema che pur tuttavia viene riaffrontato nella legge finanziaria statale per il 1982 con intenti anche più restrittivi. Infatti l'art. 6 del predetto disegno di legge subordina l'erogazione alle Regioni a statuto ordinario delle quote spettanti sul « fondo comune » alla integrale utilizzazione da parte delle stesse delle disponibilità esistenti nei conti correnti aperti presso la Tesoreria dello Stato a cui affluiscono le erogazioni stesse, stabilendo altresì che i prelevamenti effettuabili per il 1982 non possano registrare incrementi superiori al 16% rispetto ai prelevamenti complessivamente effettuati da ciascuna Regione nel 1981.

Tab. 11. - Indici sulla capacità di spesa delle Regioni negli anni 1978 e 1979

Regioni	*1978*			*1979*		
	Pagam. in c/ residui / *residui*	*Pagam. in c/ competenza* / *stanziamenti*	*Spesa pro-capite*	*Pagam. in c/ residui* / *residui*	*Pagam. in c/ competenza* / *stanziamenti*	*Spesa pro-capite*
Abruzzo	22,8	49,7	197.488	18,8	48,9	285.209
Basilicata	40,6	55,4	421.692	42,8	54,6	601.576
Calabria	— (a)	—	—	—	—	—
Campania	— (a)	—	—	—	—	—
Emilia R.	65,1	78,1	263.007	59,8	82,6	379.750
Lazio	52,2	53,4	174.487	49,8	46,5	316.814
Liguria	49,5	64,8	195.690	53,1	66,4	329.514
Lombardia	55,8	68,7	176.892	46,8	71,8	254.401
Marche	43,9	82,2	305.780	32,9	74,5	599.316
Molise	33,1	42,8	339.175	50,6	62,5	724.554
Piemonte	51,3	65,2	205.661	44,9	49,4	277.358
Puglia	45,1	74,9	395.161	—	—	—
Toscana	58,8	87,1	291.848	67,9	86,2	585.717
Umbria	42,6	76,1	316.930	70,2	72,7	706.013
Veneto	33,4	67,5	181.977	33,1	78,6	378.264
Totale	53,0	71,1	—	43,6	66,9	—
Friuli V.G.	39,7	31,3	460.123	45,2	34,0	715.826
Sardegna	— (a)	—	—	—	—	—
Sicilia	29,4	—	262.194	42,5	—	471.164
Trentino A.A.	— (a)	—	—	—	—	—
Valle d'Aosta	59,2	65,1	1.065.595	55,9	65,1	1.320.409
Trento	33,2	42,4	650.942	37,8	39,3	852.441
Bolzano	37,4	—	685.226	42,0	40,0	1.027.576
Totale	33,2	74,1	—	42,5	86,6	—
Totale gen.	45,5	71,6	—	43,0	70,0	—

(a) Queste Regioni non hanno ancora approvato i consuntivi per gli anni indicati.

Fonte: Elaborazione CENSIS su dati regionali.

Tab. 12. - Spesa delle Regioni a statuto ordinario per settori di intervento - 1979

Settori di intervento	%
Ordinamento uffici, amm. generale e organi istit.	3,8
Diritto allo studio	2,5
Formazione professionale	2,0
Organizzazione della cultura	0,8
Assistenza sociale e relative strutture	2,6
Assistenza sanitaria e relative strutture	7,9
Assistenza ospedaliera e relative strutture	58,7
Agricoltura	7,2
Foreste	0,7
Sviluppo della montagna	1,2
Acque minerali e termali	—
Cave e torbiere	—
Caccia e pesca	0,2
Viabilità ed altre opere pubbl. di interesse regionale	3,0
Acquedotti, fognature ed altre opere igieniche	1,3
Porti e navigazione interna	0,2
Trasporti	2,9
Artigianato	0,6
Turismo, Sport ed industria alberghiera	0,9
Fiere, mercati e commercio	0,1
Edilizia abitativa	1,4
Urbanistica	0,1
Aree industriali e consorzi industriali	0,5
Protezione della natura, beni ambientali, parchi	0,1
Fondi di garanzia e oneri finanziari	0,2
Oneri non ripartibili	0,8
Rimborso prestiti	0,1
Totale	100,0

Fonte: Elaborazione CENSIS su dati del Ministero del Tesoro.

Tab. 13. - Bilancio preventivo delle Regioni per l'anno 1980 (in milioni di lire)

Regioni	*Residui presunti proven. esercizi precedenti*	*Previsioni competenza*	*Spese di cui si autorizza l'impegno nell'esercizio*	*Spese di cui si autorizza il pagamento*	*Interessi attivi sulle giacenze di cassa*	*Presunte giacenze iniziali di cassa*	*Avanzo presunto applicato al bilancio*
Abruzzo	430.348	688.178	—	894.995	4.300	16.000	48.844
Basilicata	112.969	707.848	—	707.433	4.250	21.800	23.967
Calabria	315.537	1.464.623	—	2.162.784	13.000	436.759	371.887
Campania	1.400.854	2.629.732	—	3.513.800	38.050	800.000	—
Emilia-Romagna	177.285	2.154.992	—	2.142.483	3.984	37.536	81.972
Lazio	361.712	3.061.037	—	2.575.500	16.000	77.000	15.000
Liguria	206.226	867.951	—	1.025.324	2.500	46.000	20.000
Lombardia	682.384	3.360.028	—	3.537.241	12.500	—	133.796
Marche	267.569	1.252.414	—	1.390.699	7.600	15.275	44.277
Molise	67.861	457.409	—	501.125	4.700	9.700	72.821
Piemonte	333.394	2.050.623	—	2.168.193	22.000	80.000	230.137
Puglia	673.574	2.348.734	—	3.012.079	40.231	45.822	400.129
Toscana	134.018	2.769.158	—	2.821.051	5.000	28.940	—
Umbria	130.532	359.933	—	447.853	4.236	35.500	—
Veneto	537.101	1.994.409	—	1.904.946	8.500	226.757	35.277
Totale	5.831.364	25.167.069	—	28.805.506	186.851	1.797.169	1.478.407
Friuli-Venezia Giulia	—	1.405.037	—	—	43.000	—	—
Sardegna	—	1.073.827	—	—	33.500	—	—
Sicilia	—	4.453.892	—	—	66.000	—	732.273
Trentino-Alto Adige	—	28.020	—	—	400	—	1.747
Valle d'Aosta	43.811	187.871	—	—	1.700	—	200.000
Provincia Trento	270.784	890.000	—	895.588	599	10.000	323.976
Provincia Bolzano	373.765	736.255	—	774.694	1.305	—	134.326
Totale	688.360	8.774.902	—	1.670.282	146.464	10.000	1.212.322
Totale generale	4.519.724	33.941.971	—	30.475.788	333.315	1.807.169	2.690.729

Fonte: Elaborazione CENSIS su dati regionali.

3. L'ENTE INTERMEDIO

3.1. Il dibattito in corso

Dopo un ventennio nel quale il tema dell'ente intermedio ha conosciuto una varietà rilevante di proposte e di tentativi, sembra che il dibattito abbia raggiunto un punto di equilibrio capace di condurre ad un effettivo ridisegno del reticolo istituzionale che vive tra le Regioni e i Comuni.

Gli elementi più significativi che occorre considerare per comporre un quadro sufficientemente aggiornato possono essere schematizzati nei punti seguenti:

— la crisi esplicita e riconosciuta dell'esperienza dei Comprensori in alcune Regioni che prima avevano costituito e scommesso su questi nuovi enti: in Lombardia, Emilia e Veneto si è infatti riaperta la riflessione per la ricerca di soluzioni più adeguate per gli Enti intermedi;

— il ruolo crescente delle Comunità montane che nelle zone di loro pertinenza tendono ad assumere i caratteri di vero e proprio « nuovo ente locale » capace di coordinare l'azione dei piccoli Comuni nei settori economici e sociali; 72 Comunità montane (comprendenti 1.089 Comuni), per effetto della riforma sanitaria, hanno assunte le funzioni e compiti delle Unità sanitarie locali, aumentando con ciò le loro responsabilità e il loro ruolo istituzionale;

— l'orientamento maturato nelle sedi politiche e legislative di puntare sulla riforma delle Province per creare una rete di Enti intermedi con funzioni soprattutto programmatorie e/o di gestione di deleghe regionali.

In sostanza dunque i soggetti istituzionali intermedi che vanno riscoprendo senso e radicamento nelle diverse società locali sono le Province e le Comunità montane: è soprattutto perciò agli amministratori di questi Enti che si richiede di acquisire rapidamente le capacità e gli strumenti più idonei per svolgere la funzione programmatoria, che si basa anzitutto su di una corretta e costante attenzione ai fenomeni in atto nelle diverse realtà.

Un aspetto istituzionale sul quale ancora la confusione è notevole è quello che riguarda il governo delle grandi aree urbane o, come si dice, delle aree metropolitane.

Anche su questo punto vi sono proposte e indicazioni; ma il limite di tutto ciò risiede nel fatto che le 6 grandi città italiane con più di 500 mila abitanti hanno ciascuna una propria conformazione e situazione particolare, per la

Tab. 14. - **Bilancio preventivo delle Regioni per l'anno 1981 (in milioni di lire)**

Regioni	*Residui presunti proven. esercizi precedenti*	*Previsioni competenza*	*Spese di cui si autorizza l'impegno nell'esercizio*	*Spese di cui si autorizza il pagamento*	*Interessi attivi sulle giacenze di cassa*	*Presunte giacenze iniziali di cassa*	*Avanzo presunto applicato al bilancio*
Abruzzo	113.625	1.312.581	—	1.335.737	3.500	71.000	413.110
Basilicata	135.216	946.684	—	958.586	2.800	30.000	64.600
Calabria	309.914	2.165.183	2.190.451	2.822.367	15.000	265.154	498.924
Campania	1.528.136	3.046.411	—	4.097.001	50.000	1.300.000	—
Emilia-Romagna	168.640	2.810.670	—	2.826.364	1.250	3.930	106.012
Lazio	510.381	3.596.348	—	3.817.867	28.000	78.000	91.000
Liguria	318.235	2.183.051	—	2.420.277	3.500	50.000	24.000
Lombardia	806.231	5.201.113	—	5.256.321	30.000	100.818	217.894
Marche	253.006	1.029.656	—	1.832.143	4.900	12.420	55.142
Molise	141.166	713.922	—	778.606	5.075	12.510	67.081
Piemonte	328.313	2.722.618	—	2.875.089	22.660	53.000	157.880
Puglia	1.573.266	5.378.971	—	7.010.268	40.231	10.000	407.756
Toscana	136.376	3.405.247	—	3.406.501	3.000	19.177	—
Umbria	184.237	1.037.183	—	1.088.864	5.000	80.000	58.923
Veneto	587.028	3.561.513	—	3.933.358	4.000	187.056	67.167
Totale	7.093.770	39.111.153	2.190.451	43.830.349	218.916	2.273.065	2.229.498
Friuli-Venezia Giulia	—	1.650.718	—	niente *previsioni* cassa	100.000	—	—
Sardegna	—	1.632.691	—	niente *previsioni* cassa	45.500	—	—
Sicilia	—	4.542.841	—	niente *previsioni* cassa	82.000	—	550.000
Trentino-Alto Adige	—	33.865	—	30.881	400	3.000	1.358
Valle d'Aosta	64.146	194.920	—	niente *previsioni* cassa	1.700	—	1.700 (Disavanzo)
Provincia Trento	318.057	910.000	—	1.063.255	550	—	256.000
Provincia Bolzano	436.142	618.025	—	737.390	1.000	—	53.535
Totale	818.345	9.583.060	—	1.831.527	231.150	3.000	862.593
Totale generale	7.912.115	48.694.213	2.190.451	45.661.876	450.066	2.276.065	3.092.091

quale occorrerebbero proposte e soluzioni « personalizzate », ovvero capaci di aderire perfettamente a ciascuna realtà. Peraltro la contrazione demografica e sociale alla quale si assiste nelle grandi città, rende meno credibile l'istituzionalizzazione di « scelte metropolitane » e ripropone invece la necessità di una azione amministrativa più specifica, orientata a qualificare e a dare prospettive di sviluppo al ruolo stesso delle grandi città.

Nei successivi paragrafi si esaminerà la situazione amministrativa e la spesa delle Province, sulle quali si è puntata nuovamente l'attenzione del dibattito politico-istituzionale.

3.2. Le Province: struttura amministrativa e personale

La situazione, verificata al 31-12-1978, coglie le Province in un momento in cui esse sono oggetto di ripensamento riguardo alle funzioni svolte e soprattutto al loro futuro nell'ambito della riforma degli Enti locali.

La loro struttura risulta di notevoli dimensioni come appare soprattutto dal rapporto tra personale e popolazione residente (v. tab. 18); questo rapporto è, nelle Province, assai più favorevole che non nelle amministrazioni regionali e, sostanzialmente, sufficientemente omogeneo se si mettono a confronto le diverse ripartizioni territoriali, con una situazione relativamente migliore nel Centro Nord che nel Sud e nelle Isole.

L'esame della composizione interna del personale per settori di attività rivela anche la netta prevalenza dei comparti direttamente operativi rispetto a quello dell'amministrazione generale; quest'ultimo assorbe infatti mediamente circa l'11% del personale con un minimo del 9% nell'Italia settentrionale ed un massimo del 16% in quella insulare dove si registra un evidente appesantimento dell'apparato burocratico.

Il settore di maggior peso è quello dei servizi sanitari (29%), anche qui con non lievi differenze territoriali: si passa infatti dal 37% dell'Italia Nord-Occidentale al 18% dell'Italia Meridionale. Importante è poi il settore istru-

Tab. 15. - Spese pro-capite previste dalle Regioni per gli anni 1980 e 1981 (in migliaia di lire)

Regioni	*1980*	*1981*	*Incremento %*
Statuto ordinario			
Abruzzo	719	1.073	+ 49,2
Basilicata	1.143	1.549	+ 35,5
Calabria	1.036	1.352	+ 30,5
Campania	640	746	+ 16,6
Emilia-Romagna	540	713	+ 32,0
Lazio	506	750	+ 48,2
Liguria	559	1.319	+136,0
Lombardia	395	588	+ 48,9
Marche	979	1.290	+ 31,8
Molise	1.497	2.326	+ 55,4
Piemonte	480	636	+ 32,5
Puglia	764	1.778	+132,7
Toscana	783	946	+ 20,8
Umbria	552	1.343	+143,3
Veneto	437	902	+106,4
Statuto speciale			
Friuli-Venezia Giulia	—	—	—
Sardegna	—	—	—
Sicilia	—	—	—
Trentino-Alto Adige	—	35	—
Valle d'Aosta	—	—	—
Trento	1.120	1.211	+ 8,1
Bolzano	1.788	1.702	+ 4,8

Fonte: Elaborazione CENSIS su dati regionali.

zione e cultura (22%) che presenta maggiore omogeneità territoriale, con un peso relativo superiore nelle regioni meridionali.

Scendendo più in profondità è interessante prendere in esame anche la struttura per titolo di studio e per età del personale delle Amministrazioni provinciali, soprattutto in considerazione del fatto che il futuro della Provincia quale ente intermedio di programmazione è fortemente condizionato dalla rigidità degli organici, ma soprattutto dalla loro formazione professionale e culturale (v. tab. 19).

I dati che emergono con più immediatezza sono:

— una forte prevalenza (50%) del personale che ha completato solo il ciclo elementare di studi con una accentuazione del fenomeno nel Sud (58,5%) e nelle Isole (57%);

— una consistente presenza di dipendenti che hanno concluso la scuola dell'obbligo (28%) con percentuali più alte nelle regioni del Settentrione;

— una sostanziale omogeneità di distribuzione del personale dotato di titolo di studio elevato: diploma o laurea;

— una struttura per età più giovane al Sud e nelle Isole che non al Nord.

In sintesi si può affermare che la trasformazione della Provincia in ente di programmazione dovrà « fare i conti » con problemi di scarsa qualificazione del personale e di lento ricambio dovuto all'età media relativamente giovane dei dipendenti. Se infatti solo il 9% di questi superava nel 1978 i 55 anni ciò significa che, a meno di provvedimenti che tendano ad accelerare il turn-over (vedi ad es. prepensionamento), ci vorranno almeno 5 anni per sostituire solo quel

Tab. 16. - Situazione Mutui contratti dalle Regioni per l'anno 1978

Regioni	*Residui attivi provenienti esercizi precedenti*	*Stanziamenti definitivi previsione competenza*	*Entrate accertate (quindi mutui stipulati)*	*Entrate riscosse*		*Residui attivi da riportare*	
				conto residui	*conto competenza*	*Provenienti esercizi precedenti*	*Formatisi esercizio competenza*
Abruzzo	—	11.000.000.000	—	—	—	—	—
Basilicata	—	—	—	—	—	—	—
Calabria	non ha consuntivo						
Campania	non ha consuntivo						
Emilia-Romagna	11.300.000.000	1.200.000.000	—	3.043.000.000	—	1.956.000.000	—
Lazio	—	—	—	—	—	—	—
Liguria	17.716.000.000	—	—	17.716.000.000	—	—	—
Lombardia	90.231.000.000	32.000.000.000	—	—	—	—	—
Marche	9.200.000.000	—	—	—	—	9.200.000.000	—
Molise	3.000.000.000	—	—	168.000.000	—	2.832.000.000	—
Piemonte	245.312.000.000	23.420.000.000	—	259.000.000	—	81.136.000.000	—
Puglia	—	—	—	—	—	—	—
Toscana	—	43.398.000.000	—	—	17.400.000.000	—	—
Umbria	8.263.000.000	7.887.000.000	—	7.081.000.000	5.137.000.000	1.181.000.000	2.550.000.000
Veneto	50.000.000.000	35.000.000.000	—	24.811.000.000	—	—	—
Friuli-Venezia Giulia	—	30.000.000.000	—	—	—	—	—
Sardegna	non ha consuntivo						
Sicilia	mancano dati						
Trentino-Alto Adige	—	—	—	—	—	—	—
Valle d'Aosta	41.000.000.000	132.000.000.000	—	18.000.000.000	95.000.000.000	23.000.000.000	27.000.000.000
Provincia Trento	—	—	—	—	—	—	—
Provincia Bolzano	887.000.000	—	—	209.000.000	—	679.000.000	—

Fonte: Elaborazione CENSIS su dati regionali.

Tab. 17. - Situazione Mutui contratti dalle Regioni per l'anno 1979

Regioni	Residui attivi provenienti esercizi precedenti	Stanziamenti definitivi previsione competenza	Entrate accertate (quindi mutui stipulati)	Entrate riscosse		Residui attivi da riportare	
				conto residui	conto competenza	Provenienti esercizi precedenti	Formatisi competenza esercizio
Abruzzo	—	13.000.000.000	—	—	—	—	—
Basilicata	—	10.000.000.000	—	—	—	—	—
Calabria	non ha consuntivo						
Campania	non ha consuntivo						
Emilia-Romagna	1.956.775.000	48.000.000.000	17.810.000.000	—	—	1.956.775.000	17.810.000.000
Lazio	—	20.000.000.000	—	—	—	—	—
Liguria	—	19.000.000.000	16.000.000.000	—	13.000.000.000	—	3.000.000.000
Lombardia	—	133.795.694.269	—	—	—	—	—
Marche	9.200.000.000	21.000.000.000	—	—	—	—	—
Molise	2.832.140.249	—	—	532.450.084	—	2.299.690.165	—
Piemonte	28.272.958.905	162.470.275.970	41.000.000.000	10.472.958.905	—	16.380.000.000	41.000.000.000
Puglia	—	—	—	—	—	—	—
Toscana	—	41.009.000.000	35.325.000.000	—	4.500.000.000	—	30.825.000.000
Umbria	3.731.955.000	—	—	3.024.055.000	—	707.940.000	—
Veneto	—	87.737.000.000	—	—	—	—	—
Friuli-Venezia Giulia	—	39.500.000.000	—	—	—	—	—
Sardegna	non ha consuntivo						
Trentino-Alto Adige	non ha approvato cons.	—	—	—	—	—	—
Valle d'Aosta	11.962.246.135	13.500.000.000	13.500.000.000	19.196.135	—	11.950.000.000	13.500.000.000
Provincia Trento	—	—	—	—	—	—	—
Provincia Bolzano	678.623.900	—	—	3.091.860	—	675.532.100	—

Fonte: Elaborazione CENSIS su dati regionali.

9% e che anche questo risulterà inutile se le nuove assunzioni non saranno fatte secondo criteri diversi, pensando a figure professionali funzionali al nuovo ruolo cui la Provincia è chiamata.

3.3. La spesa delle Province

I bilanci delle Amministrazioni provinciali sono lo specchio di una gestione oramai consolidata e — a grandi linee — statica; risentono con molta probabilità del lungo periodo di incertezza sul ruolo dell'ente nell'ambito della prossima riforma della struttura e delle funzioni degli Enti locali. È così che tra i bilanci di previsione relativi al 1979 ed al 1980 le variazioni sul totale delle entrate e delle spese rappresentano solamente un adeguamento del bilancio all'inflazione (v. Tab. 20). Sul fronte delle uscite il dato più saliente è il previsto incremento delle spese in conto capitale (+ 78,7%) che aumenterebbero così il loro peso sul totale passando dal 27,7% del 1979 al 38,2% del 1981; ciò potrebbe significare da parte delle amministrazioni una volontà di intensificare l'attività di investimento.

Ma al di là di questi primi dati fortemente aggregati resta il fatto che, percorrendo la panoramica delle diverse Regioni i dati sulla spesa sono più disomogenei. Se si esamina infatti la spesa pro-capite (v. Tab. 21) si vede innanzitutto che tra aree geografiche diverse molto più marcate sono le differenze per quanto riguarda le spese in conto capitale che per quelle in conto corrente. È nelle regioni dell'Italia Centrale che le Province hanno il ruolo più attivo sul fronte degli investimenti, seguite da quelle dell'Italia Nord-Occidentale e via via dalle altre.

Ma anche all'interno dei vari raggruppamenti territoriali si registrano forti disomogeneità; così nell'Italia Centrale è evidente un netto stacco tra la situazione verificata nelle Marche e quanto invece si spende pro-capite nel Lazio (v. tab. 22).

4. I COMUNI

4.1. La riorganizzazione amministrativa e il personale

Il D.L. n. 153/80 prevede per i Comuni la possibilità di ristrutturare gli organici incrementandoli fino anche a su-

Tab. 18. - Personale dipendente dalle Amministrazioni provinciali per regioni e settore - Anno 1978

Regioni	Popolazione	Dipendenti		Rapporto 1 dip.:popol.	SETTORE									
					(1) Amm. gen.		Istruz. e cult.		Serv. sanitari		Serv. tecnici		Altri servizi	
		%	V.a.		N.	%	N.	%	N.	%	N.	%	N.	%
Piemonte	4.583.020		7.265	652	664	9	1.561	21	1.916	27	1.838	25	1.286	18
Valle d'Aosta	114.537			—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—
Lombardia	8.929.703		12.754	695	1.199	9	2.283	18	5.376	42	1.716	14	2.180	17
Liguria	1.852.903		5.006	372	333	6	884	17	1.936	39	491	9	1.362	27
Italia Nord-Occ.	15.435.163	28	25.025	612	2.196	9	4.728	18	9.228	37	4.045	16	4.828	20
Trentino-Alto Adige	873.995		dati non perv.		—	—	—	—	—	—	—	—	—	—
Veneto	4.338.292		7.483	575	539	7	1.708	23	2.716	36	735	10	1.785	24
Friuli-Venezia Giulia	1.245.611		2.439	510	389	15	397	16	1.161	48	190	8	302	13
Emilia-Romagna	3.963.151		7.571	521	727	10	1.682	22	2.180	29	1.233	16	1.749	23
Italia Nord-Orient.	10.421.049	20	17.493	595	1.655	9	3.787	22	6.057	35	2.158	12	3.836	22
Toscana	3.594.607		7.605	470	739	9	1.657	22	2.304	30	1.648	22	1.257	17
Umbria	805.329		1.867	428	157	8	379	20	482	26	478	26	371	20
Marche	1.409.845		3.691	378	407	11	629	17	1.171	31	719	20	765	21
Lazio	5.037.255		6.473	766	698	10	2.191	34	1.673	26	556	9	1.355	21
Italia Centrale	10.847.036	22	19.636	552	2.001	10	4.856	25	5.630	29	3.401	17	3.748	19
Abruzzo	1.233.397		2.091	584	226	11	562	27	127	6	631	30	545	26
Molise	332.914		669	494	74	11	148	22	28	4	350	52	69	11
Campania	5.420.390		6.329	843	768	12	1.741	28	1.727	28	948	14	1.145	18
Puglia	3.889.422		4.440	860	527	12	1.532	34	249	6	1.132	25	1.000	23
Basilicata	618.312		1.050	588	146	14	128	12	84	8	376	35	316	30
Calabria	2.067.269		3.644	562	469	13	806	22	1.031	28	754	21	584	16
Italia Meridionale	13.561.704	20	18.223	744	2.210	12	4.917	27	3.246	18	4.191	23	3.659	20
Sicilia	4.970.595		7.585	646	1.246	16	1.531	20	1.654	22	1.206	16	1.948	26
Sardegna	1.592.964		1.148	1.365	162	14	160	14	128	11	96	8	602	53
Italia Insulare	6.563.559	10	8.733	752	1.408	16	1.691	19	1.782	21	1.302	15	2.330	20
Totale Nazionale	56.828.511	100	89.110	638	9.470	11	19.979	22	25.943	29	15.097	17	18.621	21

(1) Dati relativi ai soli Servizi generali.

perare il cosiddetto « tetto » fissato nel 1976. Tali incrementi debbono però essere sottoposti al vaglio della Commissione Centrale per la Finanza Locale, ricostituita ai sensi dell'articolo 4 della L. n. 3/79.

La Commissione, fino al marzo 1981, ha esaminato complessivamente i piani di 2.204 Comuni, pari al 30% delle realtà esistenti su tutto il territorio nazionale (8.082).

Rispetto al personale in servizio, complessivamente è stato concesso un incremento di 24.523 unità pari al 32,5% a fronte di richieste che tendevano addirittura a triplicare o quasi gli organici (v. tab. 23).

I Comuni che più hanno beneficiato degli incrementi sono quelli di dimensioni più ridotte (fino a 10.000 abitanti) che probabilmente hanno sentito più degli altri l'impatto delle leggi sul decentramento amministrativo ed i cui organici erano complessivamente sottodimensionati rispetto ai nuovi compiti in quelle previste (v. tab. 24). Per converso gli aumenti meno consistenti sono stati accordati ai Comuni dai 60.000 ai 250.000 abitanti, in quanto, proprio per le loro dimensioni, probabilmente disponevano già di strutture più adeguate al proprio ruolo oppure già svolgevano parte dei compiti previsti dalla nuova legislazione.

Un aspetto non secondario della riorganizzazione e della

Tab. 19. - Personale dipendente dalle Amministrazioni provinciali indicato per regione, titolo di studio ed età - Anno 1978

Regioni	*Dipendenti*	*TITOLO DI STUDIO*								*ETA'*			
				DIPLOMA									
		Laurea		*Sc. Media superiore*		*Sc. Media inferiore*		*Licenza elementare*		*Superiore 55 anni*		*Inferiore 55 anni*	
		N.	*%*	*N.*	*%*	*N.*	*%*	*N.*	*%*	*N.*	*%*	*N.*	*%*
Piemonte	7.265	354	5	1.312	18	1.587	22	4.012	55	475	7	6.790	93
Valle d'Aosta													
Lombardia	12.754	757	6	1.694	13	4.373	34	5.930	46	505	4	12.249	96
Liguria	5.006	278	5	739	14	1.797	35	2.192	43	303	6	4.703	94
Italia Nord-Occidentale	25.025	1.389	5,5	3.745	15	7.757	31	12.134	48,5	1.283	5	23.742	95
Trentino-Alto Adige	(dati non pervenuti)												
Veneto	7.483	441	6	1.246	17	2.443	33	3.363	44	322	5	7.161	95
Friuli-Venezia Giulia	2.439	180	7	434	18	820	34	1.005	41	70	3	2.369	97
Emilia-Romagna	7.571	624	8	1.393	19	2.446	32	3.088	41	462	6	7.109	94
Italia Nord-Orientale	17.493	1.245	7	3.073	17,5	5.729	33	7.446	42,5	854	5	16.639	95
Toscana	7.605	451	6	1.218	16	2.289	30	3.647	48	644	8	6.961	92
Umbria	1.867	105	5	279	14	497	26	986	52	188	10	1.679	90
Marche	3.691	208	5	647	17	788	21	2.048	55	167	5	3.524	95
Lazio	6.473	207	3	1.099	17	2.127	33	3.040	47	428	8	6.045	92
Italia Centrale	19.636	971	5	3.243	16,5	5.701	29	9.721	49,5	1.427	7	18.209	93
Abruzzi	2.091	85	4	337	16	502	24	1.167	55	258	12	1.833	88
Molise	669	19	2	107	15	115	17	428	63	127	19	542	81
Campania	6.329	279	4	760	12	1.377	21	3.913	61	547	9	5.782	91
Puglia	4.440	220	5	858	19	915	21	2.447	55	407	10	4.033	90
Basilicata	1.050	39	3	104	10	226	22	681	65	150	10	900	86
Calabria	3.644	163	4	588	16	921	25	1.972	55	511	15	3.133	85
Italia Meridionale	18.223	805	4,5	2.754	15	4.056	22	10.608	58,5	2.000	11	16.223	89
Sicilia	7.585	523	7	1.452	19	1.315	17	4.295	57	1.192	16	6.393	84
Sardegna (*)	1.148	78	7	192	17	166	14	712	62	206	18	1	0,09
Italia Insulare		601	7	1.644	19	1.481	17	5.007	57	1.398	16	6.394	74
Totale Nazionale	89.110	5.011	7	14.459	6	24.724	28	44.916	50	6.962	9	81.207	91

(*) Dati parziali o non comunicati.

modernizzazione amministrativa dei Comuni è quello che concerne l'impiego dell'informatica.

Allargando lo sguardo dalle amministrazioni comunali al più vasto panorama delle amministrazioni locali va innanzitutto rilevato che la seconda metà degli anni '70 ha fatto registrare le punte più elevate di domanda di EDP da parte delle amministrazioni locali. Considerando globalmente Regioni, Comuni e servizio sanitario nel biennio 1978-'79 si registra un incremento del 21% nella spesa per informatica, mentre nel biennio successivo 1979-'80 l'indice di incremento è pari al 18%.

Distinguendo tra i diversi Enti locali va però rilevato che è tra i Comuni che si realizza la più ampia e capillare diffusione dell'informatica: alla fine del 1980 circa il 25% delle amministrazioni comunali con più di 5.000 abitanti risultava automatizzato (v. tab. 25). Dal punto di vista qualitativo va però rilevato che si è proceduto anche qui con l'obiettivo primario di razionalizzare « linee di procedure interne » alle macchine amministrative (gestione del personale, stipendi, ecc.) per poi avviare la gestione automatica di alcuni servizi (anagrafe, certificazione, bollettazione, bilancio, ecc.) (v. tab. 26), senza progettare e realizzare un'informatica che sia supporto per conoscere, per capire e per governare.

Tab. 20. - Raffronto fra i dati globali delle amministrazioni provinciali relativi alle previsioni del bilancio 1979 e 1980 (milardi di lire)

Tit.	Denominazione	Importo 1979	%	Importo 1980	%	% di variazione
	Entrate					
	Avanzo di amministrazione	15	0,3	48	0,7	219,8
I	Tributarie	20	0,4	11	0,2	— 41,9
II	Contributi e trasferimenti	96	1,8	3.255	48,2	3.297,2
III	Extratributarie	2.549	49,1	185	2,7	— 92,8
IV	Alienazioni, ecc.	327	6,3	920	13,7	181,2
V	Assunz. prestiti	1.288	24,8	1.824	27,0	41,7
VI	Partite di giro	899	17,3	499	7,5	— 44,5
	Totale	5.194	100,0	6.744	100,0	29,8
	Spese					
	Disavanzo di amministrazione	30	0,6	11	0,1	— 62,9
I	Correnti	2.625	50,6	3.419	50,7	30,3
II	Conto capitale	1.441	27,7	2.575	38,2	78,7
III	Rimborso prestiti	199	3,8	240	3,6	20,2
IV	Partite di giro	899	17,3	499	7,4	— 44,5
	Totale	5.194	100,0	6.744	100,0	29,8
	Trasferimenti statali	2.278	—	1.856	—	— 18,53

Fonte: Elaborazione CENSIS su dati del Ministero del Tesoro.

4.2. La spesa comunale

Il dato più significativo che emerge dal confronto fra i bilanci aggregati delle amministrazioni comunali del 1979 e del 1980 (v. tab. 27) è il peso preponderante e crescente delle spese in conto capitale (39,3% nel 1979 e 76,1% nel 1980) sul totale, che corrisponde ad una sostanziale stasi almeno in termini reali delle spese in conto corrente. L'incrocio di queste due dinamiche suggerisce l'immagine di un contemporaneo orientamento ad utilizzare la sua accresciuta capacità di spesa più sul fronte degli investimenti che su quello dell'appesantimento delle proprie strutture, immagine che lo avvicina a quel Comune capace di tradurre in atto la programmazione regionale quale viene descritta nelle ipotesi di ridisegno della tessitura delle istituzioni locali.

Anche qui, come per le Province, è presente una certa disomogeneità territoriale nella capacità di spesa degli enti, come evidenziano i dati sulla spesa pro-capite (v. tab. 28). Se si esaminano i grandi aggregati territoriali, la primazia va all'Italia Centrale seguita dall'Italia Nord-Occidentale, ma all'interno di queste ampie entità territoriali la situazione delle varie Regioni è alquanto diversificata ed è estremamente difficile, se non impossibile, stabilire dei criteri di interpretazione capaci di rendere conto di queste diversità in mancanza di altri dati che illuminino sugli aspetti qualitativi della spesa.

Tab. 21. - Spese pro-capite delle amministrazioni provinciali per il 1980. Indici rispetto alla media nazionale

Regione	Correnti		Conto capitale
	In complesso	Per spese personale	
Piemonte	114	120	128
Valle d'Aosta	—	—	—
Lombardia	78	80	73
Liguria	140	146	164
Italia Nord-Ooccid.	96	100	100
Trentino-Alto Adige	—	—	—
Veneto	86	88	94
Friuli-Venezia Giulia	107	122	126
Emilia-Romagna	103	105	44
Italia Nord-Orientale	96	100	77
Toscana	117	123	159
Umbria	133	150	141
Marche	124	153	170
Lazio	96	80	114
Italia Centrale	108	107	138
Abruzzi	118	135	116
Molise	96	126	241
Campania	93	74	60
Puglia	117	75	126
Basilicata	145	108	225
Calabria	93	111	22
Italia Meridionale	104	89	88
Sicilia	92	110	66
Sardegna	103	119	187
Italia insulare	95	112	96
Media nazionale	60.981 = 100	17.459 = 100	46.188 = 100

Fonte: Elaborazione CENSIS su dati del Ministero del Tesoro.

Come è ormai consuetudine dal 1977 (data del primo decreto Stammati per il ripianamento dei debiti degli Enti locali) in questa stagione di fine anno la finanza locale vive un periodo di incertezza e di confronto politico.

I principali punti in questione riguardano:

— le proposte governative che prevedono un incremento nei trasferimenti di risorse finanziarie agli Enti locali per il 1982 uguale al « tetto » di inflazione concordato pari al 16%: ciò significa che in termini « reali » i Comuni e le Province avrebbero gli stessi mezzi del 1981;

— la ricerca di altre fonti di entrata, attraverso un allargamento dell'area di autonomia impositiva dei Comuni, con

Tab. 22. - Medie pro-capite delle spese delle Amministrazioni provinciali per il 1980

Regione	*Correnti*	*Conto capitale*	*Rimborso prestiti*	*Partite di giro*	*Disavanzo di amministraz.*	*Totale*	*%*
Piemonte	69.641	59.092	11.362	7.208	—	147.303	122
Valle d'Aosta	—	—	—	—	—	—	—
Lombardia	47.319	33.829	5.073	8.461	—	94.682	78
Liguria	85.229	75.936	6.632	11.397	—	179.194	149
Italia Nord-Occident.	58.516	46.405	7.124	8.445	—	120.490	100
Trentino-Alto Adige	—	—	—	—	—	—	—
Veneto	52.386	43.197	3.980	10.364	—	109.927	101
Friuli-Venezia Giulia	65.291	58.288	774	27.950	—	152.303	140
Emilia-Romagna	62.644	20.256	4.859	7.024	—	94.783	87
Italia Nord-Orientale	58.491	35.436	3.925	11.297	—	109.149	100
Toscana	71.514	73.325	5.002	14.771	3.080	167.692	117
Umbria	81.105	65.239	1.337	9.371	—	157.052	110
Marche	75.515	78.346	6.067	11.630	—	171.558	120
Lazio	58.387	52.576	898	5.221	—	117.082	82
Italia Centrale	65.839	63.657	3.053	9.535	1.078	143.162	100
Abruzzi	71.980	53.447	706	5.880	—	132.013	116
Molise	58.725	111.390	559	9.325	—	179.999	159
Campania	56.741	27.490	2.727	6.652	—	93.610	83
Puglia	71.080	58.118	2.648	7.421	—	139.267	123
Basilicata	88.649	104.018	1.982	3.765	—	198.414	175
Calabria	56.648	10.132	6.050	3.797	—	76.627	68
Italia Meridionale	63.406	40.811	2.953	6.252	—	113.422	100
Sicilia	56.316	30.686	3.019	7.542	—	97.563	84
Sardegna	62.682	86.408	3.309	23.179	—	175.578	151
Italia Insulare	57.861	44.210	3.089	11.337	—	116.497	100
Media nazionale	60.981	46.188	3.328	3.963	203	120.663	100

Fonte: Elaborazione CENSIS su dati del Ministero dell'Interno.

Tab. 23. - Comuni esaminati dalla Commissione Centrale per la Finanza Locale al 31-3-1981

Comuni	*%*	*V. a.*	*Posti in org. preesistenti*	*Personale compless. in servizio*	*Richiesti dall'Ente*	*Nuova P.O. dopo esame CCFL*	*Posti in + autorizzati CCFL rispetto personale compless. in servizio V. a.*
Da 0 a 1.000	14,0	309	1.254	1.365	2.416	1.856	+ 491
da 1.000 a 1.999	23,3	513	4.324	4.975	8.190	6.366	+ 1.391
da 2.000 a 2.999	14,2	314	3.861	4.419	7.153	5.824	+ 1.405
da 3.000 a 4.999	17,0	374	7.381	8.162	13.987	11.124	+ 2.962
da 5.000 a 9.999	19,5	429	14.512	16.068	26.388	22.226	+ 6.158
da 10.000 a 19.999	7,3	162	13.709	15.465	24.842	19.491	+ 4.026
da 20.000 a 59.999	3,8	84	17.379	19.321	31.087	24.893	+ 5.572
da 60.000 a 99.999	0,6	13	7.504	8.302	12.613	9.963	+ 1.661
da 100.000 a 249.999	0,3	6	5.557	6.689	9.926	7.546	+ 857
Totale	100,0	2.204	75.481	84.766	136.602	109.289	+24.523

Fonte: Elaborazione CENSIS su dati del Ministero dell'Interno.

Tab. 24. - Incrementi percentuali di personale autorizzati dalla Commissione Centrale per la Finanza Locale

Comuni	*Incremento %*
Da 0 a 999 abitanti	+ 39,1
da 1.000 a 1.999 abitanti	+ 32,2
da 2.000 a 2.999 abitanti	+ 36,4
da 3.000 a 4.999 abitanti	+ 40,1
da 5.000 a 9.999 abitanti	+ 42,4
da 10.000 a 19.999 abitanti	+ 29,4
da 20.000 a 59.999 abitanti	+ 32,1
da 60.000 a 99.000 abitanti	
da 100.000 a 249.000 abitanti	+ 15,4
Totale	+ 32,5

Fonte: Elaborazione CENSIS su dati del Ministero dell'Interno.

26. - Frequenza di automazione delle singole procedure presso i Comuni con più di 5 mila abitanti classificati secondo l'ampiezza

Procedure	*Frequenze % di automazione*		
	1978	*1979*	*1980*
Contabilità del personale	92	92	94
Anagrafe Stato Civile	42	50	60
Elettorale	50	54	60
Bilancio e contabilità finanziaria	37	47	58
Imposte comunali	34	45	50
Leve	34	36	40
Vaccinale	21	26	29

Fonte: Elaborazione CENSIS su dati H.I.S.I.

Tab. 25. - Stato dell'automazione informatica presso i Comuni con più di 5 mila abitanti classificati secondo l'ampiezza

Classi di ampiezza dei Comuni (popolazione x 1.000)	*Totale Comuni*	*Comuni automatizzati*					
		1978		*1979*		*1980*	
		V. a.	*%*	*V. a.*	*%*	*V. a.*	*%*
Più di 500	6	6	100	6	100	6	100
200 - 500	12	10	83	10	83	10	83
70 - 200	58	35	60	37	64	37	64
40 - 70	94	33	35	37	39	64	68
20 - 40	235	22	9	28	12	82	35
5 - 20	1.643	9	0,5	15	0,9	312	19
Totale	2.048	115	6	133	6	512	25

Fonte: Elaborazione CENSIS su dati H.I.S.I.

l'istituzione di nuove imposte (si parla soprattutto di una nuova imposta patrimoniale sugli immobili e di maggiorazioni sull'ILOR);

— la necessità di procedere sulla strada di una maggiore perequazione nella disponibilità di risorse fra i diversi Comuni, continuando l'azione intrapresa con i provvedimenti per il 1981 che prevedevano un fondo speciale di 800 miliardi per i Comuni con meno di 20 mila abitanti e con una « spesa storica » accertata inferiore alla media nazionale.

Di questi temi si è ampiamente discusso al Convegno unitario di Viareggio, organizzato dall'ANCI: tale sede ha ormai assunto la veste quasi ufficiale di assemblea annuale del sistema delle autonomie locali, offrendo segnali sempre più rilevanti sulla maturità e la responsabilità dei governi locali.

Tab. 27. - Raffronto fra i dati globali dei Comuni relativi alle previsioni di bilancio 1979 e 1980 (in miliardi di lire)

Tit.	*Denominazione*	*Importo 1979*	*%*	*Importo 1980*	*%*	*% di variazione*
	Entrate					
	Avanzo di amministrazione	89	0,3	155	0,4	74,7
I	Tributarie	957	3,0	1.618	3,8	69,1
II	Contributi e trasferimenti	1.297	4,1	12.886	30,0	893,2
III	Extratributarie	10.331	32,3	1.913	4,5	— 81,5
IV	Alienazioni, ecc.	3.628	11,3	7.694	17,9	110,8
V	Assunz. prestiti	10.051	31,4	15.317	35,7	52,4
VI	Partite di giro	5.624	17,6	3.317	7,7	— 41,0
	Totale	31.978	100,0	42.902	100,0	34,2
	Spese					
	Disavanzo di amministrazione	85	0,3	50	0,1	— 40,9
I	Correnti	12.217	38,2	15.612	36,4	27,8
II	Conto capitale	12.586	39,3	22.167	51,7	76,1
III	Rimborsi prestiti	1.465	4,6	1.755	4,1	19,8
IV	Partite di giro	5.624	17,6	3.317	7,7	— 41,0
	Totale	31.978	100	42.902	100,0	34,2
	Trasferimenti statali	8.866	—	11.057	—	24,7

Fonte: Elaborazione CENSIS su dati del Ministero dell'Interno.

Tab. 28. - Medie pro-capite delle spese dei Comuni per il 1980

Regione	*Correnti*	*Conto capitale*	*Rimborso prestiti*	*Partite di giro*	*Disavanzo di amministraz.*	*Totale*	%
Piemonte	276.131	464.665	21.406	99.483	445	862.130	114
Valle d'Aosta	240.762	299.316	3.884	30.024	—	573.986	76
Lombardia	304.650	321.255	49.844	72.312	187	748.248	99
Liguria	358.070	468.074	69.218	68.246	7	963.615	127
Italia Nord-Occident.	302.373	381.482	43.535	79.601	240	807.230	107
Trentino-Alto Adige	228.291	345.843	44.843	100.852	—	719.829	95
Veneto	230.102	280.261	23.203	38.035	8	571.609	76
Friuli-Venezia Giulia	255.723	507.206	10.044	197.700	958	971.631	128
Emilia-Romagna	318.691	299.379	36.873	84.178	327	739.448	98
Italia Nord-Orientale	269.317	317.650	28.224	78.475	250	693.916	92
Toscana	304.661	396.768	40.286	36.569	325	778.609	103
Umbria	258.707	270.017	10.178	31.662	724	571.288	76
Marche	250.922	352.110	29.813	25.572	20	658.437	87
Lazio	399.562	447.094	73.560	37.066	136	957.418	127
Italia Centrale	338.630	405.074	52.210	35.039	228	831.181	110
Abruzzi	212.677	431.475	9.778	31.006	146	685.082	91
Molise	198.754	631.691	15.257	36.238	91	882.031	117
Campania	244.352	507.062	7.420	62.064	308	821.206	109
Puglia	211.448	410.757	18.357	33.498	388	674.448	89
Basilicata	227.076	653.345	21.304	52.494	106	954.325	126
Calabria	222.828	343.412	11.395	38.367	2.133	618.135	82
Italia Meridionale	226.843	458.242	12.232	46.403	562	744.282	98
Sicilia	233.631	336.585	14.243	49.597	6.836	640.892	85
Sardegna	186.160	373.179	9.425	34.121	60	602.945	80
Italia Insulare	222.022	345.535	13.065	45.812	5.179	631.613	84
Media nazionale	275.822	389.374	31.335	58.586	900	756.017	100

Fonte: Elaborazione CENSIS su dati del Ministero dell'Interno.

Supplemento al n. 1/2 - gennaio/febbraio 1982 de «Il Montanaro d'Italia», mensile dell'Unione Nazionale Comuni Comunità Enti Montani
Direttore resp.: Giuseppe PIAZZONI — Editrice STIGRA - C.so S. Maurizio 14 - Torino - 1º semestre 1982 - Sped. in abb. post. - Gr. III/70